Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2014–2015

33 475 Herziening van de Wet arbeid vreemdelingen

I

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juni 2015

Hierbij zend ik u de reactie van het kabinet op het advies van de SER over arbeidsmigratie (advies 14/09 van december 2014). Deze kabinetsreactie is eveneens aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

kst-33475-I
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Kabinetsreactie SER-advies Arbeidsmigratie

1. Inleiding

a. Algemene reactie

Onze welvaart is voor een groot deel te danken aan onze open economie met zijn sterke internationale oriëntatie. Om die reden heeft Nederland de totstandkoming van de Europese interne markt altijd van harte bepleit. Dit betekent niet dat wij geen oog moeten hebben voor eventuele schaduwkanten van arbeidsmobiliteit die zich kunnen voordoen in de vorm van maatschappelijke fricties en oneerlijke concurrentie op onze arbeidsmarkt. Wel moet worden voorkomen dat deze schaduwzijden het zicht op de voordelen van onze open economie wegnemen.

Het kabinet heeft daarom met waardering kennisgenomen van het advies van de SER over arbeidsmigratie. Eén van de doelstellingen van zijn advies die de SER noemt, is om de discussie over arbeidsmigratie een zakelijke basis te geven waardoor deze discussie gevoerd kan worden aan de hand van feiten en cijfers en met oog voor de verschillende aspecten van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit. Naar de mening van het kabinet is de SER daarin geslaagd. De casestudies van het advies dragen bovendien bij tot een beter inzicht in de maatschappelijke en economische effecten van arbeidsmigratie.

Arbeidsmigratie binnen de EU

Het advies geeft naar de mening van het kabinet richting aan de manier waarop Nederland, optimaal van de interne markt van de EU kan profiteren, zonder dat dit ten koste gaat van de sociale rechtvaardigheid. Het kabinet deelt het standpunt van de SER dat het hiervoor noodzakelijk is dat de bestaande migratiestromen «in goede banen» worden geleid, binnen een maatschappelijk verantwoord kader. Het belang dat de SER hieraan hecht is in overeenstemming met het reeds in gang gezette kabinetsbeleid.

Het kabinet verwelkomt ook het advies van de SER om, in overleg met de sociale partners, te komen tot een actieplan «Bevordering eerlijke arbeidsmobiliteit in de EU». Het kabinet ziet dit als een steun in de rug voor zijn «decent work» agenda. Het wil binnen Europa oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden bestrijden en een gelijk speelveld bevorderen. Dit thema zal een prioriteit van het Nederlandse EU-voorzitterschap zijn. Samen met de inzet op de participatie van EU-burgers en armoedebestrijding, wil het kabinet hiermee een sociaal Europa versterken. Het kabinet onderschrijft de mening van de SER dat op deze wijze de publieke steun voor de interne markt – die de laatste jaren is afgekalfd – kan worden vergroot. Bij de voorbereiding op het EU-Voorzitterschap zullen uiteraard de sociale partners worden betrokken.

Arbeidsmigratie van buiten de EU

In het algemeen acht de SER de regels voor het aantrekken van kennismigranten voldoende. Wel is de SER van oordeel dat vrijstellingsregels voor kortdurende arbeidsmobiliteit van de Wet arbeid vreemdelingen ten behoeve van het internationale handelsverkeer praktisch hanteerbaar moeten zijn. Daarvoor is het volgens de SER nodig dat de huidige lappendeken van uitzonderingen en regels in het Besluit uitvoering Wet

arbeid vreemdelingen[1] wordt omgevormd tot een robuuste en alomvattende regeling die het voor bedrijven mogelijk maakt goede internationale contacten te onderhouden en adequaat te reageren op kansen die zich voordoen.

Het kabinet erkent dat de regelgeving op het gebied van de vrijstellingen van de tewerkstellingsvergunning ten behoeve van het handelsverkeer in de loop der jaren aan overzichtelijkheid heeft verloren. De door de SER genoemde «lappendeken», kan worden gezien als een ongewenst neveneffect van het leveren van maatwerk, doordat in het verleden op ad hoc basis op de wensen van het bedrijfsleven is ingespeeld. Het kabinet acht het van groot belang dat het bedrijfsleven, dat in toenemende mate van de internationale markt afhankelijk is en steeds meer internationale samenwerkingsverbanden opzoekt, op flexibele wijze zijn internationale contacten kan onderhouden en uitbouwen.

Daarom zal de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een nieuwe regeling invoeren voor de toelating van werknemers die in het kader van internationale handelscontacten naar Nederland komen. De systematiek van de pilot kennisindustrie zal uitgangspunt zijn voor dit model. Bedrijven kunnen in het kader van hun internationale activiteiten projecten en activiteiten bij het UWV aanmelden, met vermelding van de functies waarvoor een tewerkstellingsvergunning noodzakelijk is, of waarvoor nu reeds een vrijstelling van toepassing is. Het UWV toetst vooraf of de desbetreffende functies kunnen worden vervuld door een Nederlander, of een werknemer uit een andere EU-lidstaat of dat deze functie is vrijgesteld van de tewerkstellingsvergunningplicht. Als de aanmelding van het project aan de nader vast te stellen criteria voldoet, dan kunnen de bedrijven daarna volstaan met de aanmelding van de werknemers zodra zij daadwerkelijk hun werkzaamheden gaan verrichten. Hiermee worden de administratieve lasten verlaagd, de procedures versneld en weet de werkgever van te voren waar hij aan toe is.

Daarnaast verwacht het kabinet dat de implementatie van de richtlijn voor tijdelijke overplaatsing binnen een onderneming van werknemers uit derde landen[2], bijdraagt aan een verdere flexibiliteit om internationaal personeel tot Nederland toe te laten.

Arbeidsmigratie in de toekomst

De SER geeft aan moeite te hebben om een eensluidend advies te geven over de ontwikkelingen in de arbeidsmarkt in de toekomst en de rol van buitenlandse kenniswerkers daarin. Het kabinet erkent de moeilijkheden met het voorspellen van de toekomstige arbeidsmarkt.

Het kabinet is het met de SER eens dat culturele diversiteit en netwerken die buitenlandse kenniswerkers meebrengen waarden zijn op zichzelf en dat bovendien de daaruit voorvloeiende meerdere perspectieven tot betere oplossingen kunnen leiden. Hierom alleen al is het van belang om kennismigranten te werven en te verwelkomen. Daar komt bij dat kennismigranten een belangrijke bijdrage leveren aan de concurrentiekracht en het innovatieve vermogen van bedrijven in Nederland. Om leidend te blijven in de internationale concurrentieslag is een excellent vestigingsklimaat noodzakelijk, en daar hoort bij dat bedrijven internationaal toptalent kunnen aantrekken. Zo kan een klimaat waarin kennismigranten zich welkom voelen uiteindelijk bijdragen aan innovatie en groei.

---

[1] Besluit van 23 augustus 1995, ter uitvoering van de Wet arbeid vreemdelingen (Stb. 1995, 406)
[2] Richtlijn 2014/66/EU

Als het gaat om het concurrentievermogen van Nederland kan nog worden opgemerkt dat het kabinet momenteel aan een herziening van het belastingstelsel werkt waarbij lagere lasten op arbeid voor werknemers en werkgevers een belangrijk aandachtspunt vormt om binnen de EU concurrerend te kunnen blijven.[3]

b. Arbeidsmigratie of arbeidsmobiliteit?

In zijn advies spreekt de SER van (grensoverschrijdende) arbeidsmobiliteit als het mobiliteit binnen de EU betreft (met onderscheid naar vrij verkeer van werknemers en detachering in het kader van het vrij verkeer van diensten) en van arbeidsmigratie in geval van vestiging van arbeidsmigranten in Nederland van buiten de EU. Bij de arbeidsmigranten van buiten de EU gaat het vooral om kennismigranten. In deze kabinetsreactie is deze terminologie overgenomen, met dien verstande dat hier ook voor werknemers die in het kader van het internationale handelsverkeer van buiten de EU voor kortdurende arbeid naar Nederland komen, de term arbeidsmobiliteit wordt gebruikt.

c. Beknopte inhoudsopgave

Het vervolg van deze kabinetsreactie kent de volgende opbouw.

Hoofdstuk 2: Arbeidsmobiliteit binnen de EU
a) Het vrije verkeer van werknemers
b) Het vrije verkeer van diensten, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen:
   1) Maatregelen die zijn gericht op verduidelijking van bestaande regelgeving
   2) Maatregelen die zijn gericht op een betere handhaving van bestaande regelgeving
   3) Maatregelen die zijn gericht op aanpassing van bestaande regelgeving

Hoofdstuk 3: Arbeidsmigratie van buiten de EU, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen:
a) Kennismigratie
b) Arbeidsmobiliteit als gevolg van het internationale handelsverkeer

Bijlage: Lijst van enkele loonelementen in relatie tot de «harde kern» van arbeidsvoorwaarden in de detacheringsrichtlijn[4].

2. Arbeidsmobiliteit binnen de EU

Eén van de verdiensten van het advies is, dat het de verschillende vormen van arbeidsmobiliteit binnen de EU, en de gevolgen daarvan, inzichtelijk maakt. Het advies maakt een scherp onderscheid tussen arbeidsmobiliteit als gevolg van het vrije verkeer van werknemers en de mobiliteit die is gebaseerd op het vrije verkeer van diensten.
Onderstaande twee paragrafen gaan in op de door de SER voorgestelde maatregelen en beschrijven de reactie van het kabinet daarop, aan de hand van deze tweedeling.

---

[3] Kamerstukken II, 2014–2015, 32 140, nr. 5
[4] Richtlijn 96/71/EG

a. Het vrije verkeer van werknemers

Het vrij verkeer van werknemers heeft Nederland en Europa welvaart gebracht en doet dat nog steeds. Er zijn echter ook aandachtspunten. In beginsel zijn werknemers uit andere lidstaten die met gebruik van het recht op het vrije verkeer van werknemers in Nederland komen werken, volledig onderworpen aan de Nederlandse fiscale- en socialezekerheidswetgeving en de Nederlandse arbeidswetten. Er is in principe dus sprake van een gelijke behandeling van een Nederlandse werknemer en een werknemer uit een andere EU-lidstaat. Oneerlijke concurrentie kan zich toch voordoen als werkgevers de randen van de wet opzoeken om de arbeidskosten te drukken, bijvoorbeeld door gebruik te maken van schijnconstructies. De SER wijst er op dat al veel in gang is gezet om oneerlijke concurrentie te bestrijden, met name waar het gaat om het treffen van nationale maatregelen. De SER noemt daarbij de stappen die zijn gezet in het Sociaal Akkoord en het plan van aanpak schijnconstructies. In dit verband kan worden opgemerkt, dat de Wet aanpak schijnconstructie[5] inmiddels door de Tweede Kamer is aanvaard.

Ook de casus Westland, die in de bijlage van het SER-advies is opgenomen, laat goed zien hoe door de gezamenlijke inspanning van de sociale partners, de lokale overheden en intermediaire organisaties problemen op het terrein van overlast en huisvesting kunnen worden teruggedrongen, zodat bestaande arbeidsmobiliteit optimaal kan worden benut. De casus Westland laat nog wel zien dat een betere balans moet worden gezocht tussen vaste en flexibele arbeid, en tussen de inzet van lokale arbeidskrachten en die van buiten Nederland.

Integratie en permanente beleidsaandacht

Het kabinet deelt het standpunt van de SER dat het essentieel is dat mobiele EU-werknemers die in Nederland verblijven gestimuleerd en ondersteund worden bij het vinden van de juiste maatschappelijke aansluiting in de Nederlandse samenleving. Dit speelt des te meer nu, zoals de SER terecht stelt, veel van deze mobiele EU-werknemers er steeds vaker voor kiezen voor langere tijd of permanent in Nederland te verblijven. Daarnaast geldt voor EU-burgers geen inburgeringsplicht. Dit betekent dat er niet alleen een belangrijke verantwoordelijkheid bij overheden en werkgevers ligt maar zeker ook bij de mobiele EU-werknemer zelf. Vanuit het Rijk worden verschillende maatregelen getroffen om de maatschappelijke aansluiting van deze groep en hun kinderen in goede banen te leiden. De brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 20 november 2014[6] over het vrije verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten bevat onder meer een overzicht van de stand van zaken van de aanpak om de maatschappelijke aansluiting van deze groep in goede banen te leiden.

Ook is het kabinet het met de SER eens, dat een goede samenwerking tussen het Rijk en de lokale overheden van groot belang is. Vanuit het Rijk zijn daarom verschillende initiatieven opgezet die gemeenten ondersteunen bij het integratieproces van mobiele EU-werknemers. Zo ondersteunt de pilot participatieverklaring voor nieuwkomers (waaronder mobiele EU-werknemers) gemeenten bij het integratieproces van nieuwkomers. De participatieverklaring informeert mobiele EU-burgers

[5] Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten ter verbetering van de naleving en handhaving van arbeidsrechtelijke wetgeving in verband met de aanpak van schijnconstructies door werkgevers (Wet aanpak schijnconstructies). Kamerstukken II, 2014–2015, 34 108, nr. 2

[6] Kamerstukken II, 2014–2015, 29 407, nr. 198

over hun rechten en plichten en schetst een reëel beeld van wat in Nederland van hen wordt verwacht en wat zij van Nederland kunnen verwachten. Na het pilotjaar zal het kabinet nog dit jaar bezien of de participatieverklaring wordt voortgezet en hoe het instrument wordt vormgegeven. Daarnaast wordt in 2016 gestart met het Actieprogramma Tel mee met Taal[7], waarmee gemeenten tezamen met lokale partners de lokale infrastructuur verstevigen om de taalvaardigheid van onder andere EU-burgers te verhogen. Voorts financiert het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS). KIS zal zich onder meer richten op de versterking van het gemeentelijk beleid voor mobiele EU-werknemers.

Ook deelt het kabinet het standpunt van de SER dat monitoring van de maatschappelijk positie van mobiele EU-burgers belangrijk is om het beleid tijdig te kunnen aanpassen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft daarom in opdracht van het kabinet verscheidene onderzoeken gedaan naar de maatschappelijke positie van EU-burgers in Nederland. Ook kan worden gewezen op de grootschalige dataverzameling van het Survey Integratie Migranten 2015 met betrekking tot Poolse werknemers en op specifieke onderzoeken onder recent naar Nederland gemigreerde Polen, Bulgaren en Roemenen. De beperking van deze studies is dat zij zich beperken tot die migranten die zich in Nederland hebben ingeschreven in de BRP (voorheen GBA). De gegevens die via dit steekproefonderzoek worden verzameld over de sociaal-culturele en sociaaleconomische integratie, zijn bij uitstek geschikt voor het in kaart brengen van de maatschappelijke ontwikkelingen van deze categorie. Daarnaast levert de Migrantenmonitor van het CBS bruikbare informatie over werk en uitkeringsgebruik van EU-migranten. Die informatie heeft betrekking op migranten die zich in de BRP hebben ingeschreven en op hen die daar niet staan ingeschreven, maar wel in de polisadministratie voorkomen.

Benut kwalificaties van migranten optimaal

Het kabinet streeft naar een efficiënte werking van de arbeidsmarkt waarbij de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven voorop staat. Dit neemt niet weg dat het kabinet initiatieven ontplooit om de positie van de mobiele EU-burger op de arbeidsmarkt te verbeteren. Wanneer zij de Nederlandse taal niet of onvoldoende machtig zijn, kunnen zij terechtkomen op banen onder hun niveau. Aangezien de voertaal in de meeste Nederlandse bedrijven Nederlands is, zal het verbeteren van de Nederlandse taalvaardigheid van mobiele EU-werknemers hun inzetbaarheid vergroten. Het Taalakkoord dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 27 januari 2015 heeft afgesloten met werkgevers en dat de komende tijd wordt uitgebreid, richt zich op het verbeteren van de Nederlandse taalvaardigheid van werknemers. Het zal daardoor de mogelijkheden voor werknemers vergroten om op hun eigen niveau werkzaam te worden, een (vervolg) opleiding te volgen en daardoor meer duurzaam inzetbaar te zijn. Ook in het actieprogramma «Make it in the Netherlands», dat is opgezet naar aanleiding van het gelijknamige advies van de SER uit 2013[8] neemt het verbeteren van de Nederlandse taalvaardigheid een belangrijke plaats in.

Daarnaast kan iemand die in het buitenland een diploma heeft behaald en in Nederland wil werken of studeren, terecht bij het SBB afdeling Diplomawaardering en Onderwijsvergelijking. Dit is het expertisecentrum voor alle buitenlandse kwalificaties op vmbo- en mbo-niveau. EP-Nuffic is

[7] Kamerstukken II, 2014–2015, 28 760, nr. 39
[8] Advies 2013/01

het expertisecentrum voor alle buitenlandse kwalificaties op HBO niveau en wetenschappelijk onderwijs.

b. Het vrije verkeer van diensten

Werknemers die in dienst zijn van een grensoverschrijdende dienstverrichter, blijven in beginsel onderworpen aan de arbeidswetgeving van hun woonland, waar zij gewoonlijk hun arbeid verrichten. Dit maakt het makkelijker voor een ondernemer om zijn diensten ook in het buitenland aanbieden. De detacheringsrichtlijn maakt hierop een uitzondering door te bepalen dat in elk geval wel de zogenoemde «harde kern» van de arbeidswetgeving van de ontvangende staat van toepassing is. Tot deze «harde kern» behoort het wettelijke minimumloon of indien er sprake is van een algemeen verbindend verklaarde cao, de toepasselijke loonschaal van die cao. Toch blijft een verschil bestaan in loonkosten tussen de werknemer van de grensoverschrijdende dienstverrichter en zijn Nederlandse collega, omdat niet alle loonelementen tot de «harde kern» behoren. Dit verschil in loonkosten wordt nog vergroot doordat de gedetacheerde werknemer op grond van de coördinatieverordening voor de sociale zekerheid[9] de werknemer premieplichtig blijft in zijn woonland, en bovendien de aanvullende pensioenen niet onder de werkingssfeer van de detacheringsrichtlijn vallen. Enerzijds is dit gunstig, omdat een Nederlandse werknemer die voor een Nederlandse werkgever tijdelijk in een andere EU-lidstaat gaat werken, zo onder de sociale zekerheid van Nederland kan blijven vallen. Anderzijds leidt dit tot ongelijke loonkosten tussen binnenlandse werknemers en grensoverschrijdende dienstverleners.

Vanwege deze kostenverschillen ontstaan vormen van concurrentie die de SER onwenselijk vindt, omdat dit kan leiden tot een afbraak van arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid die eindigt op de bodem.

Zonder de voordelen van de detacheringsmogelijkheden uit het oog te verliezen, onderschrijft het kabinet dat er momenteel onwenselijke vormen van concurrentie bestaan als gevolg van het verschil in loonkosten onder de detacheringsrichtlijn. De bestaande vormen van detachering zijn niet altijd conform het uitgangspunt van de regels rondom het vrije verkeer van diensten met inzet van arbeid. Het uitgangspunt is dat het gaat om incidentele werkzaamheden van een bepaalde duur, waarbij de werknemers in dienst van de dienstverrichter niet toetreden tot de nationale arbeidsmarkt van de ontvangende lidstaat. Deze werknemers concurreren daardoor niet met het lokaal beschikbare arbeidsaanbod. Op dit uitgangspunt is ook de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie gebaseerd. In de praktijk gaat dit echter niet altijd op. Een treffend voorbeeld hiervan is de casestudy Eemshaven, die in het advies is opgenomen. Deze casestudy laat zien hoe de nationale arbeidsmarkt wordt verstoord als concurrentie niet plaatsvindt op basis van gelijke arbeidsvoorwaarden.

Nederland is daarom al langere tijd binnen de EU één van de pleitbezorgers van het uitgangspunt dat werknemers van dienstverrichters uit andere lidstaten die in ons land komen werken, recht hebben op hetzelfde loon als hun Nederlandse collega's: het zogenoemde werklandbeginsel. Om de loonverschillen tussen de Nederlandse werknemer en zijn collega uit een andere EU-lidstaat te verkleinen, zijn al tal van maatregelen in gang gezet, andere maatregelen moeten nog worden genomen. Deze laatste maatregelen zijn, zoals ook de SER aangeeft, te onderscheiden in (1) een verduidelijking van de bestaande regelgeving en een betere

[9] Verordening 883/2004/EG

voorlichting, (2) een betere handhaving van de bestaande regelgeving en (3) aanpassing van de Europese regelgeving. Al deze maatregelen zijn, in de woorden van de SER, gericht op de bevordering van eerlijke arbeidsmobiliteit in de EU. Het kabinet zal de sociale partners bij de uitwerking van deze maatregelen betrekken.

1) Verduidelijking en voorlichting

Verduidelijking «harde kern» van de arbeidsvoorwaarden

Het kabinet beaamt de opvatting van de SER dat voor een effectieve aanpak van malafide praktijken meer helderheid over de bestaande Europese regelgeving noodzakelijk is.

Het werklandbeginsel is al ten dele terug te vinden in de detacheringsrichtlijn, waarin – zoals hiervoor al is aangegeven – is bepaald dat werknemers die hier gedetacheerd zijn recht hebben op de» harde kern« van de Nederlandse arbeidsvoorwaarden. Wat precies onder de «harde kern» moet worden verstaan is niet altijd duidelijk,ook niet na een aantal arresten hierover van het Hof van Justitie van de Europese Unie. De SER heeft daarom om verduidelijking van enkele begrippen uit de «harde kern» gevraagd, zoals loonelementen en onbelaste vergoedingen, en de toepasselijke arbeidsvoorwaarden bij werken vanuit een andere lidstaat. Eerder heeft ook de Stichting van de Arbeid (StvdA) in haar Advies naleving en handhaving van de CAO van 27 juni 2014 om uitleg gevraagd van zes looncomponenten in relatie tot de «harde kern» (bijlage).

Hoewel nog steeds onduidelijkheden blijven bestaan, heeft het Hof van Justitie op 12 februari jongstleden in de zaak *Sähköalojen ammattiliitto ry* [10] een richtinggevende uitspraak gedaan over de uitleg van de «harde kern». In deze uitspraak benadrukt het Hof dat de detacheringsrichtlijn een dubbel doel dient. Enerzijds beoogt deze richtlijn eerlijke concurrentie te verzekeren tussen nationale ondernemingen en ondernemingen die grensoverschrijdende diensten verrichten, anderzijds is het doel van de richtlijn te verzekeren dat op ter beschikking gestelde werknemers de bepalingen in het werkland voor minimale bescherming worden toegepast wat betreft de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Het Hof laat daarbij ruimte aan de lidstaten voor de bepaling van de minimale bescherming, mits deze criteria bindend en transparant zijn en zij het vrije verkeer van diensten niet belemmeren. Daarnaast geeft het arrest uitleg over enkele concrete looncomponenten in relatie tot de harde kern. De uitspraak geeft naar de mening van het kabinet meer aanknopingspunten voor de duiding van de door de StvdA gevraagde looncomponenten. Deze duiding wordt in de bijlage gegeven.

Het kabinet gaat er vanuit dat met deze toelichting ook meer helderheid wordt geboden aan cao-partijen om te bepalen welke loonelementen van hun cao's zij tot de «harde kern» rekenen en voor algemeen verbindendverklaring voordragen. Mocht blijken dat na verloop van tijd de sociale partners niet transparant kenbaar maken welke cao-bepalingen ook voor gedetacheerde werknemers gelden, dan zal worden overwogen om in het Toetsingskader Algemeen Verbindend Verklaring CAO op te nemen op welke wijze de sociale partners aandacht moeten hebben besteed aan de «harde kern» van de arbeidsvoorwaarden.

[10] Zaak C-396/13

Informatierichtlijn

Het kabinet onderschrijft het belang dat de SER hecht aan heldere informatie aan gedetacheerde werknemers over hun arbeidsvoorwaarden. Het is het bovendien met de SER eens dat de informatierichtlijn[11] ook voor gedetacheerde werknemers geldt. Gelet op de informatierichtlijn moet door de werkgever voor de detachering bepaalde informatie aan zijn te detacheren werknemer worden verstrekt. Het is daarom goed dat in de handhavingsrichtlijn in het kader van detachering afspraken zijn gemaakt over de verbetering van de toegang tot informatie. Het kabinet zal de verplichting voor de dienstverrichter in de wet opnemen om tijdens de periode van detachering kopieën op papier of in elektronische vorm van de arbeidsovereenkomst op een toegankelijke wijze te bewaren, met inbegrip van de in artikel 4 van die richtlijn vermelde aanvullende gegevens zoals loonstrookjes en arbeidstijdenoverzichten die begin, einde en duur van de dagelijkse arbeidstijd aangeven.

Daarnaast wil het kabinet samen met sociale partners onder andere werken aan één overzichtelijke website waarop de rechten en plichten van werkgevers en werknemers op grond van wetgeving en de harde kern van cao-afspraken staan. Daarvoor is van belang, zoals hiervoor al aangegeven, dat cao-partijen op een toegankelijke en transparante wijze kenbaar maken welke arbeidsvoorwaarden ook van toepassing zijn op werknemers die op grond van de detacheringsrichtlijn gedetacheerd zijn in Nederland.

2) Betere handhaving

Handhavingsrichtlijn

Een betere handhaving begint met de implementatie van de handhavingsrichtlijn[12]. Het kabinet zal de handhavingsrichtlijn binnen de implementatietermijn, die op 18 juni 2016 afloopt, omzetten in nationale regelgeving. Eén element uit de handhavingsrichtlijn, ketenaansprakelijkheid voor loon, is reeds opgenomen in het wetsvoorstel aanpak schijnconstructies. De handhavingsrichtlijn vergemakkelijkt de gegevensuitwisseling tussen Inspecties van de lidstaten, geeft handvaten om postbusondernemingen te identificeren en biedt lidstaten de mogelijkheid om een notificatieplicht voor dienstverrichters in te voeren. Het kabinet ziet de potentiële waarde van een notificatieplicht en zal onderzoeken of het van deze regeling gebruik gaat maken. Daarnaast zal het kabinet Europees aandacht blijven vragen voor uitbreiding van de reikwijdte van de ketenaansprakelijkheid in de handhavingsrichtlijn naar alle sectoren en naar alle schakels in de keten.

Aanbestedingsrecht

Het kabinet onderschrijft de mening van de SER dat het aanbestedingsrecht mogelijkheden biedt voor verbeterde naleving en handhaving. Aan de hand van de aanbestedingsregels kunnen opdrachtgevers bijvoorbeeld contractueel zaken vastleggen waar opdrachtnemers zich aan dienen te houden bij de uitvoering van een overheidsopdracht, en daar op toezien. Dit betreft onder andere het naleven van wet- en regelgeving op het terrein van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. De beoogde invoering van de ketenaansprakelijkheid voor loon in wetsvoorstel aanpak schijnconstructies geeft hieraan een extra impuls. De ketenaansprakelijkheid voor loon versterkt de verantwoordelijkheid van (publieke)

---

[11] Richtlijn 91/533/EEG
[12] Richtlijn 2014/67/EU

opdrachtgevers voor het toepassen van de juiste arbeidsvoorwaarden in een aanbestedingsketen. Deze verantwoordelijkheid kan worden ingevuld door het nemen van preventieve maatregelen bij de opdrachtverlening en het nemen van correctieve maatregelen in geval van eventuele misstanden van onderbetaling. De invoering van de ketenaansprakelijkheid voor loon zal worden gemonitord. Daarbij is specifiek aandacht voor de wijze waarop publieke hoofdopdrachtgevers invulling geven aan hun verantwoordelijkheid, en over de mate waarin binnen ketens met een publieke hoofdopdrachtgever een beroep wordt gedaan op de ketenaansprakelijkheid.

Speciale handhavingsregels transportsector

Wat betreft de transportsector acht de SER het gewenst dat de eisen worden verduidelijkt ten aanzien van de reële activiteiten in het vestigingsland, zodat het ontstaan van postbusondernemingen kan worden voorkomen.

De Inspectie SZW werkt sinds 2011 nauw samen met de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) bij de aanpak van schijnconstructies. Dit gebeurt in een gezamenlijk project dat in 2015 is voortgezet. Beide inspectiediensten wisselen gegevens uit voor een gemeenschappelijke risicoanalyse en selecteren gezamenlijk de te onderzoeken bedrijven. Om de informatiepositie verder te versterken is in 2014 samenwerking gezocht bij het project «integriteit in het transport» van de Nationale Politie en diverse toezichthouders zoals de NVWA en de Belastingdienst/Douane. Ter ondersteuning van administratief onderzoek is het Digitale Expertisecentrum (DEC) van de Inspectie SZW ingezet om grote hoeveelheden digitale informatie te ontsluiten en te analyseren.
De eisen rond reële activiteiten in het vestigingsland voor het uitoefenen van beroep van goederenvervoerder zijn opgenomen in Verordening 1071/2009/EU. Deze verordening is pas sinds 4 december 2011 van kracht en wijziging van de Verordening is daarom op dit moment nog niet aan de orde. Wel is in de Verordening bepaald dat om de twee jaar door de lidstaten en de Commissie een verslag wordt opgesteld over de uitoefening van het beroep van wegvervoerondernemer. In dat kader is het mogelijk ook de wensen van de SER onder de aandacht te brengen. Er wordt steeds gewerkt om dat informatie-uitwisseling tussen lidstaten en hun handhavende instanties te verbeteren. De Inspectie SZW participeert daarom ook in uitwisselingen en ook hier biedt de implementatie van de Handhavingsrichtlijn kansen. Chauffeurs hebben net als andere werknemers recht op de juiste beloning. Als migranten beter geïnformeerd zijn kunnen ze ook beter opkomen voor hun rechten. Om er voor te zorgen dat arbeidsmigranten beter geïnformeerd in Nederland aankomen wordt ook voorlichting gegeven in de belangrijkste Oost-Europese landen van herkomst. Daarnaast dienen sociale partners er voor te zorgen dat de harde kern van de cao kenbaar wordt gemaakt. Op dit moment loopt er een onderzoek om meer duidelijkheid te krijgen wat tot de harde kern behoort. Het is cao-partijen om zorg te dragen voor handhaving van de cao.

Voorkomen misbruik en fraude

De SER pleit voor een Europese databank of zwarte lijst van frauderende bedrijven en ondernemers, een arbeidsinspectie voor grensoverschrijdende gevallen, de ontwikkeling van gezamenlijke criteria voor zzp-ers, en harmonisatie van boetes en strafrechtelijke handhaving.

Het kabinet sluit zich aan bij het pleidooi van de SER voor een betere Europese samenwerking bij de bestrijding van misbruik en fraude. Het platform zwartwerk, waartoe de Europese Commissie een voorstel heeft gedaan[13] en dat inmiddels aan het Europees parlement is voorgelegd, is in de ogen van het kabinet een stap in de goede richting. Het dient zo snel mogelijk tot stand te komen. Het platform gaat de mogelijkheden onderzoeken om meer te ondernemen tegen verschillende vormen van misbruik met een grensoverschrijdend karakter. Nederland zal daaraan actief bijdragen. Wanneer het platform operationeel is, moet het functioneren als een coördinatiepunt voor gemeenschappelijke inspecties door de inspecties van de lidstaten.

3) Aanpassing regelgeving

Detacheringsrichtlijn

Hiervoor is al gezegd dat het kabinet, evenals de SER, het werklandbeginsel beter tot uitdrukking wil laten komen in de Europese regelgeving. Het kabinet voelt zich gesteund door de SER in zijn pogingen hiertoe en zal graag de formulering van de precieze Nederlandse inzet met de sociale partners afstemmen. In lijn met de Nederlandse opvattingen zal de Eurocommissaris voor Werkgelegenheid, Sociale Zaken, Vaardigheden en Arbeidsmobiliteit (Thyssen) de detacheringsrichtlijn aan een «targeted review» onderwerpen om zo «sociale dumping» tegen te gaan.[14] Deze «targeted review» vormt onderdeel van een «Mobility package» van de Commissie dat naar verwachting eind dit jaar zal worden gepresenteerd. Nederland probeert zijn voorstellen voor aanpassing van de detacheringsrichtlijn in de «targeted review» op te laten nemen. Om de opstelling van de Commissie te kunnen beïnvloeden, zoekt het kabinet ook nadrukkelijk de samenwerking met een aantal gelijkgezinde lidstaten. Voorts beziet het kabinet hoe de wens tot aanpassing van de detacheringsrichtlijn het best een plaats kan krijgen in de «decent work agenda» van het Nederlandse EU-Voorzitterschap (eerste helft 2016).

Het kabinet wil hierbij benadrukken dat het niet de bedoeling is om de detacheringsrichtlijn volledig af te schaffen. Afschaffing zou immers kunnen leiden tot aanzienlijk hoge administratieve lasten voor werkgevers en onbedoelde breuken in socialezekerheidsrechten voor werknemers. Dit geldt niet alleen voor buitenlandse werknemers die naar Nederland komen, maar ook voor Nederlandse werknemers die tijdelijk in een andere lidstaat werken. Het kabinet streeft er dus naar om het oneigenlijk gebruik van de detacheringsrichtlijn te bestrijden, maar tegelijkertijd de mogelijkheid tot detacheren te behouden voor die situaties waar deze oorspronkelijk voor bedoeld is.

Wat betreft de wijze van aanpassing van de richtlijn staan het kabinet twee richtingen voor ogen:

i Maximeren van de duur van de detachering

De SER adviseert dat de herziening van de detacheringsrichtlijn in Brussel wordt geagendeerd. Dat zou volgens de SER onder andere kunnen betekenen dat het tijdelijke karakter van arbeid in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening wordt benadrukt.

---

[13] COM(2014)221, d.d. 9 april 2014

[14] http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/thyssen

Het kabinet onderschrijft deze lijn. Op dit moment kent de termijn waarover een werknemer gedetacheerd kan worden, geen maximum. Daardoor kan de situatie ontstaan dat de gedetacheerde werknemer onder het mom van dienstverlening, werkzaamheden verricht die ook door reguliere werknemers in het werkland kunnen worden gedaan. Na verloop van tijd kan immers niet meer worden gezegd dat de gedetacheerde werknemer niet is toegetreden tot de arbeidsmarkt van het werkland. Om die reden kan een maximumtermijn aan detachering worden vastgesteld, (zoals in Nederland het geval was vóór de implementatie van de detacheringsrichtlijn), met de mogelijkheid om per sector/activiteit te variëren.

ii Aanpassing in het licht van bescherming van werknemers

In de detacheringsrichtlijn wordt de balans gezocht tussen het vrij verkeer van diensten -dat biedt immers het fundament voor grensoverschrijdende economische activiteiten- en de minimale bescherming van werknemers. Het Kabinet is van mening dat de minimale bescherming van werknemers in de detacheringsrichtlijn verruimd zou moeten worden, zodat gelijk loon voor gelijk werk dichterbij komt. Het ligt in de rede om eerst te bezien welke aanpassingen zouden kunnen worden aangebracht en of het merendeel der lidstaten achter dergelijke wijzigingen staat. Eerst, indien daadwerkelijk wordt besloten tot aanpassing van de detacheringsrichtlijn, kan worden bepaalt welke rechtsgrondslag het best bij de voorgestelde wijzigingen past.

Coördinatieverordening sociale zekerheid

Het kabinet is het eens met de SER dat de detacheringsbepaling van de coördinatieverordening voor de sociale zekerheid in samenhang moet worden gezien met de detacheringsrichtlijn. De premies voor de sociale zekerheid vormen immers een belangrijk deel van de loonkosten. Blijft een gedetacheerde werknemer verzekerd in zijn woonland, dan kan dit een belangrijk concurrentievoordeel opleveren voor de grensoverschrijdende dienstverrichter. Beperkingen van de duur van de detachering in de detacheringsrichtlijn, zouden daarom betrokken moeten worden bij de coördinatieverordening. Op dit moment is de maximale detacheringstermijn in de coördinatieverordening 24 maanden.

Handhavingsverordening voor de coördinatieverordening sociale zekerheid

De SER denkt aan een «handhavingsverordening» voor de coördinatieverordening sociale zekerheid, die met name gericht is op de handhaving van de A1-procedure.

Naar de mening van het kabinet zijn er al voldoende mogelijkheden om de A1-procedure te verbeteren buiten de context van een «handhavingsverordening» voor de coördinatieverordening. Zo heeft Nederland voor de problemen rond de A1-verklaringen en daarmee samenhangende schijnconstructies nadrukkelijk de aandacht gevraagd van de Administratieve Commissie (AC) voor de coördinatie van sociale zekerheidsystemen van de EU. Mede naar aanleiding hiervan heeft de AC een ad hoc-groep ingesteld, onder voorzitterschap van Nederland, die als taak heeft de problemen te inventariseren en met oplossingsvoorstellen te komen. Aandachtsvelden zijn ondermeer standaardisering van aanvraag en procedures, mogelijkheden om verkeerd gebruik bij vervanging tegen te gaan, alsmede uitgangspunten en begrippen in de regelgeving. Het kabinet zal er zorg voor dragen dat de door de SER aangedragen problemen met betrekking tot de A1 verklaring en schijnconstructies in de ad hoc-groep aan de orde komen.

Uitzend-cao

Tot slot biedt de detacheringsrichtlijn de ruimte voor de lidstaten om voor uitzendkrachten te bepalen dat niet alleen de «harde kern» van toepassing is, maar de volledige cao. Deze mogelijkheid is bij de implementatie van de detacheringsrichtlijn niet in nationale wetgeving overgenomen. Het kabinet zal onderzoeken of het wenselijk is dit alsnog te doen. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het effect op dit moment beperkt zal zijn. De huidige uitzend-cao gaat namelijk niet veel verder dan de «harde kern» van de arbeidsvoorwaarden.

3. Arbeidsmigratie van buiten de EU

Het algemene uitgangspunt van ons arbeidsmigratiebeleid voor werknemers van buiten de EU is de bescherming van de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit houdt in dat vacatures in Nederland in eerste instantie moeten worden vervuld door Nederlandse werknemers of werknemers uit andere EU-lidstaten. Zeker in deze tijd van hoge werkloosheid, veel uitkeringsgerechtigden en veel migranten van binnen de EU mag niet te snel naar aanbod van buiten de EU worden gekeken voor de vervulling van vacatures. Werkgevers die een werknemer van buiten de EU naar Nederland willen halen, moeten daarom een tewerkstellingsvergunning aanvragen. In de procedure voor verkrijging van de tewerkstellingsvergunning (of een «gemeenschappelijke vergunning voor verblijf en arbeid») moet de werkgever aantonen dat er geen aanbod van Nederlandse of EU-werknemers aanwezig is («prioriteitgenietend aanbod») voor de betreffende functie.[15]

Tegen deze achtergrond van bescherming van de arbeidsmarkt moet Nederland tegelijkertijd haar positie als internationaal concurrerende kenniseconomie blijven versterken. Onze open en sterk internationaal georiënteerde economie kan niet bestaan zonder uitwisseling van kennis en arbeid. Het kabinet deelt daarom de visie van de SER dat Nederland behoefte heeft aan kennismigranten. Zij zijn in toenemende mate bepalend voor het innovatieve vermogen. Nederland wil hen niet alleen werven maar ook voor langere tijd binden. Onder kennismigrant verstaat het kabinet hoogopgeleide arbeidsmigranten, wetenschappelijk onderzoekers, studenten, ondernemers en start-ups. Daarnaast kan de categorie werknemers uit het internationale bedrijfsleven worden onderscheiden, die tijdelijk in Nederland zijn in verband met internationale handelscontacten.
In dit hoofdstuk wordt, in navolging van het SER-advies, ingegaan op beide categorieën van kenniswerkers.

a. Kennismigranten

De huidige mix van vraag- en aanbodgestuurd beleid handhaven

Het kabinet ziet evenmin als de SER aanleiding om de structuur van de huidige regelgeving om kennismigranten aan te trekken, aan te passen. Wel vindt het kabinet het wenselijk om enkele versoepelingen door te voeren, zoals de Minister-President al aankondigde in zijn brief «Werken aan groei» van 8 september 2014.

[15] Werknemers uit de EER en Zwitserland worden voor wat betreft de toelating tot de arbeidsmarkt gelijk gesteld met EU-onderdanen.

Regeling hoogopgeleiden en zoekjaar afgestudeerden

De Regeling hoogopgeleiden en het Zoekjaar afgestudeerden zijn beide bedoeld om afgestudeerden en gepromoveerden te werven en te binden. Net als de SER onderstreept het kabinet het belang hiervan. De SER reageert met instemming op de voorgenomen aanpassingen van de regelingen.[16] Ook de openstelling van de regeling voor wetenschappelijk onderzoekers wordt gesteund door de SER. Aansluitend op een eerder advies van de SER «Make it in the Netherlands» uit 2013, wil het kabinet nog voor de zomer van 2015 een voorstel doen om beide regelingen volledig te fuseren. Daarbij zullen de meest wervende elementen van elk van beide regelingen worden gecombineerd. Hierdoor vervalt bijvoorbeeld voor de doelgroep van de regeling hoogopgeleiden de eis van de tewerkstellingsvergunning. Het volledig samenvoegen van de beide regelingen heeft daarnaast als belangrijk voordeel dat het zoekjaar meer wervend kan worden gepromoot. De nieuwe regeling wordt na drie jaar geëvalueerd.

Kosten referentschap

Het kabinet komt met een voorstel voor een gedifferentieerd legestarief voor de aanvraag om erkenning als referent. Hiermee komt het kabinet tegemoet aan de constatering van de SER dat nogal wat bedrijven de kosten voor het vereiste referentschap voor kennismigranten hoog vinden, zeker als slechts beperkt gebruik wordt gemaakt van de regeling. Hiermee voert het kabinet de motie van het lid van Veen uit.[17]

Leges tewerkstellingsvergunning

Het kabinet zal vanaf 1 januari 2017 leges introduceren voor het aanvragen van de tewerkstellingsvergunning. Daardoor kan de dienstverlening van het UWV op peil worden gehouden. De leges zullen niet hoger zijn dan nodig om de kosten te dekken. Bij de uitwerking zal gekeken worden of differentiatie in de leges kan worden aangebracht. Het zou immers onwenselijk zijn als het heffen van leges personen treft die Nederland graag wil werven. In dit verband wordt daarom ook uitdrukkelijk opgemerkt dat werknemers die via de kennismigrantenregeling naar Nederland willen komen geen tewerkstellingsvergunning nodig hebben. Het zelfde geldt voor werknemers van buiten de EU die in het kader van internationale handelsbetrekkingen in ons land verblijven. Hen treft deze maatregel daarom niet.

Informatievoorziening

Naar aanleiding van de opmerking van de SER dat de informatie op de website van de IND niet altijd als gebruikersvriendelijk wordt ervaren, merkt het kabinet op dat de IND streeft naar optimale informatievoorziening en dienstverlening voor haar klanten. De IND is momenteel bezig met de ontwikkeling van een nieuwe website, waarbij gebruiks- en klantgerichtheid voorop staat. Naast een verbeterde website investeert de IND de komende jaren in digitale dienstverlening, in reactie op de groeiende digitale behoefte van haar klanten.
Ook het UWV wil zijn dienstverlening verbeteren, onder andere door het ontwikkelen van de mogelijkheid van het digitaal indienen van een

[16] Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 1 juli 2014, Vergaderstukken II, vergaderjaar 2013–2014, 29 861, nr. 36.

[17] Motie van het lid van Veen, aangenomen op 31 maart 2015, vergaderstukken II, vergaderjaar 2014–2015, Kamerstuk 32 637 nr. 172.

aanvraag. Er zal naar worden gestreefd om meer informatie in het Engels aan te bieden.
Dit is overigens een punt dat ook de overige dienstverleners aangaat (zowel publiek als privaat). Een goede dienstverlening en hoge klantgerichtheid (ook in vreemde talen) draagt in belangrijke mate bij aan het zich welkom voelen van de kennismigrant en voor het imago van gastvrijheid van de Nederland in het buitenland.

De toegang voor ondernemers/zelfstandigen en start-ups

De SER schrijft dat de puntenregeling voor toelating van ondernemers en de werking ervan voor veel betrokkenen onduidelijk is. De SER staat positief tegenover de nieuwe regeling voor startende ondernemers.

De toestroom van ambitieuze ondernemers van buiten de EU is belangrijk voor Nederland als bron van vernieuwing en nieuwe banen. Met het actieplan Ambitieus Ondernemerschap krijgen deze ondernemers de ruimte om zonder onnodige belemmeringen te ondernemen[18].
Een verblijfsvergunning voor arbeid als zelfstandige wordt verleend als daarmee een wezenlijk Nederlands belang is gediend. Het economisch belang wordt getoetst aan de hand van het door de SER genoemde puntensysteem. Omdat momenteel een relatief hoog aantal aanvragen voor de zelfstandigenregeling wordt afgewezen heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie onlangs aan de Kamer toegezegd om samen met de Minister van Economische Zaken de voorlichting te verbeteren, zodat vreemdelingen beter de kans van slagen kunnen inschatten.
De zelfstandigenregeling is bestemd voor vreemdelingen van buiten de EU met een bestaande onderneming, maar is niet geschikt voor start-ups. Eind vorig jaar is mevrouw Kroes aangesteld als «special envoy» om innovatieve buitenlandse start-ups te overtuigen om zich hier te vestigen en tegelijk de internationale positie van start-ups in Nederland te versterken en ze zo te helpen door te groeien tot grote bedrijven. Voor deze belangrijke buitenlandse start-ups is begin dit jaar de nieuwe toelatingsregeling voor startende ondernemers in werking getreden. Deze startende ondernemers kunnen na een jaar doorstromen naar de zelfstandigenregeling, waarbij getoetst wordt aan het puntensysteem. Daarom worden beide regelingen samen in 2017 geëvalueerd.

Om er beter in te slagen talent van buiten de EU blijvend aan Nederland te binden, heeft het kabinet ook aandacht voor de positie van zelfstandigen en start-ups die toegang hebben verkregen tot Nederland. Het kabinet wil daarom zelfstandigen toestaan ook als kennismigrant te gaan werken. Het kabinet onderzoekt wat de praktische consequenties hiervan zijn en wat het betekent voor de uitvoering en handhaving. Om hybride ondernemerschap te stimuleren wil het kabinet ook andersom toestaan dat kennismigranten en wetenschappelijk onderzoekers naast hun baan een eigen onderneming kunnen starten.

Ook wil het kabinet studenten van buiten de EU de mogelijkheid geven om naast hun studie activiteiten als ondernemer te ontplooien. Het kabinet wil studenten stimuleren in innovatieve start-ups deel te nemen. Bij de uitwerking hiervan borgt het kabinet dat de ondernemersactiviteiten niet leiden tot studievertraging. Bij de handhaving zal goed gelet worden op eventuele schijnconstructies. Ook deze regeling wordt na drie jaar geëvalueerd.

---

[18] Brief van de Minister van Economische Zaken: «Ambitieus Ondernemerschap. Een agenda voor start-ups en groeiers.» 17 maart 2014, Vergaderstukken II, vergaderjaar 2013–2014, 31 311, nr.104

Tot slot wil het kabinet de bepaling rondom directeur-grootaandeelhouders anders gaan vormgeven om deelname in start-ups te bevorderen, zonder uit het oog te verliezen dat schijnconstructies moeten worden voorkomen

Het aantrekken van kenniswerkers

De SER acht het van belang dat (partijen in) de regio's informatie uitwisselen en gezamenlijk acties coördineren. Om de herkenbaarheid in het buitenland te vergroten zouden regio's onder het «label» Nederland moeten opereren. Nederland is een klein land en het locatie-effect van Nederland is dan waarschijnlijk groter dan dat van de afzonderlijke regio's. De centrale overheid zou een coördinerende en faciliterende rol moeten hebben bij het werven van kennismigranten.

Het kabinet herkent het belang om Nederland vanuit één eenduidig beeld in het buitenland te presenteren. Momenteel wordt hier op verschillende vlakken ook aan gewerkt. Zo wordt met de verschillende belanghebbenden de Holland Branding – die onder meer wordt gebruikt voor Holland-promotie op de posten of bij economische missies – vernieuwd. Daarnaast hebben ook de regionale Investment Agencies en de NFIA (belast met acquisitie van buitenlandse investeringen) afspraken gemaakt over vergaande samenwerking en gezamenlijke promotie onder de noemer Invest in Holland. Het kabinet zet zich in om samen met de regio's en de expatcenters, ook voor de werving van kennismigranten te opereren onder één gezamenlijke noemer en aan te sluiten bij andere promotie-activiteiten, zoals de Study in Holland-branding die EP-Nuffic voor de Nederlandse hogescholen en universiteiten verzorgt. Daarbij wordt ook aansluiting gezocht bij de activiteiten voor het werven en binden van internationale studenten, zoals vormgegeven in het eerdergenoemde actieplan «Make it in the Netherlands».

Het kabinet onderzoekt in hoeverre de huidige toelatingsregelingen voor studenten uit het hoger onderwijs kunnen worden uitgebreid tot (bepaalde categorieën) studenten van mbo-4 niveau. In de huidige situatie verschilt het (restrictieve) toelatingsbeleid voor mbo-4 studenten sterk van dat voor studenten uit het hoger onderwijs.

Expatcenters

Het kabinet wil de toegang tot en verblijf in Nederland en de diensten van de overheid en gemeenten goed toegankelijk, prettig en snel maken. Het kabinet is het met de SER eens dat hierin voor de expatcenters een belangrijke rol is weggelegd, want zij zijn vaak het eerste aanspreekpunt voor kennismigranten die naar Nederland (willen) komen. Expatcenters dragen daarom bij aan een optimaal vestigingsklimaat. Het reguliere overkoepelende overleg waarin de expatcenters, de IND, NFIA, UWV en de Belastingdienst participeren (de zogenaamde Expatdesk Rondetafel) beschouwt het kabinet als waardevol omdat daarin ervaringen worden uitgewisseld, wensen en behoeften worden besproken en knelpunten gezamenlijk worden opgepakt.
De dienstverlening van de expatcenters en de IND wordt constant afgestemd op de wensen en behoeften van de doelgroep. De IND en de gemeenten/regio's zullen blijven bekijken op welke wijze kennismigranten en bedrijven het beste bediend kunnen worden in de toekomst.

EURES

Het kabinet onderschrijft de mening van de SER dat de door de Commissie voorgestelde verbetering van het EURES-netwerk de Nederlandse werkgevers de mogelijkheid geeft om voor het vervullen van vacatures geschikte werknemers aan te trekken uit de EU. Maar Nederland is wel, samen met andere lidstaten, op meerdere punten kritisch op het Commissievoorstel geweest. Het voorstel bevatte, naar de mening van Nederland, te ver strekkende en te gedetailleerde bepalingen. Nederland vreesde overbodige administratieve lasten bij werkgevers en uitvoeringsorganisaties. Nederland heeft zich in de onderhandelingen tot dusver ingezet om het Commissievoorstel op diverse punten aan te passen, zodat bijvoorbeeld het Nederlandse systeem van e-dienstverlening goed aansluit bij het toekomstige EURES.

In- en uitreizende kennismigranten

De kennismigrantenregeling is nu gestoeld op het uitgangspunt dat een kennismigrant een arbeidscontract krijgt voor een bepaalde duur bij een bedrijf in Nederland. Daaraan verbonden is dat de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning gelijk is aan de duur van het arbeidscontract. Bedrijven die internationaal ondernemen werken echter steeds vaker met een flexibele schil van werknemers die op projectbasis ingehuurd worden. Binnen zo'n project verblijft een kennismigrant enkele maanden in Nederland en enkele maanden in het buitenland. De kennismigrantenregeling is niet goed toegerust op dit soort mobiliteit van werknemers. De verblijfsvergunning wordt verleend voor de duur dat in Nederland aan het project gewerkt wordt en voor elke keer dat de kennismigrant naar Nederland komt moet een nieuwe verblijfsvergunning worden aangevraagd. Het kabinet zal bezien hoe dit efficiënter kan worden ingericht zodat de kennismigrantenregeling beter aansluit bij deze manier van werken.

b. Uitzonderingsregels internationaal handelsverkeer

In het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (BuWav) zijn uitzonderingen gemaakt op het strikte toelatingsbeleid van de Wav. Zo zijn er ook uitzonderingen in het kader van het internationale handelsverkeer ingevoerd, met name onder de categorie «incidentele arbeid».[19]
Dit betreft werkzaamheden als: het installeren, monteren en repareren van machines die geleverd zijn door een buitenlands bedrijf, het voeren van zakelijke besprekingen, het ontvangen van trainingen. Gemeenschappelijke noemer van deze vorm van arbeidsmobiliteit is dat het gaat om arbeid die niet concurrerend is met Nederlands arbeidsaanbod. Deze werknemers maken geen deel uit van de Nederlandse arbeidsmarkt, omdat zij hun werkzaamheden verrichten in hun hoedanigheid van werknemer van een in het buitenland gevestigde werkgever, zij concurreren niet met Nederlandse arbeidsaanbod bij het vervullen van vacatures.

Praktisch hanteerbare en alomvattende regeling voor de internationale handelscontacten

Het kabinet onderschrijft het oordeel van de SER dat de vrijstellingsregels van de Wet arbeid vreemdelingen ten behoeve van het internationale handelsverkeer praktisch hanteerbaar moeten zijn. De lijst van werkzaamheden onder incidentele arbeid is in de loop der jaren steeds uitgebreid, mede naar aanleiding van verzoeken uit het bedrijfsleven. Het strikte

[19] Artikel 1, eerste lid, onder a, Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen.

uitgangspunt van de Wav kent om die reden tal van uitzonderingen ter bevordering van het internationale handelsverkeer. Het kabinet is het met de SER eens dat dit systeem flexibeler zou moeten zijn, zodat dit beter en sneller kan inspelen op nieuwe behoeften van het bedrijfsleven.
Daar komt bij dat bedrijven, mede als gevolg van de voortschrijdende internationalisering, steeds flexibeler werken en in toenemende mate in netwerken opereren. Internationaal opererende teams moeten soms snel ingezet kunnen worden. Joint-ventures met buitenlandse bedrijven blijken een goede manier om nieuwe afzetmarkten aan te boren. Dit vereist een ander, meer flexibel en sneller, systeem voor de tijdelijke toegang van personeel van internationaal opererende ondernemingen.
Tot slot blijkt de gedetailleerdheid van de huidige vrijstellingsregelingen vragen op te roepen. Bedrijven weten vaak niet of zij onder een vrijstellingsbepaling vallen en vragen daarom voor de zekerheid een tewerkstellingsvergunning aan.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal daarom, in aanvulling op de bestaande vrijstellingsbepalingen, een nieuwe regeling invoeren voor de toelating van werknemers die in het kader van internationale handelscontacten voor kortdurende arbeid van buiten de EU naar Nederland komen. De systematiek van de pilot kennisindustrie zal daarbij het uitgangspunt zijn. Bedrijven kunnen in het kader van hun internationale werkzaamheden projecten en activiteiten bij het UWV aanmelden, met de functies waarvoor een uitzondering op de tewerkstellingsplicht wordt gevraagd. Het UWV toets dan vooraf of de desbetreffende functies kunnen worden vervuld door een Nederlander, of een werknemer uit een andere EU-lidstaat. Is dit niet het geval, dan is voor deze functies geen tewerkstellingsvergunning meer nodig. Bedrijven hoeven de werknemers alleen nog maar aan te melden zodra deze werknemers daadwerkelijk hun werkzaamheden gaan verrichten. Hiermee worden de administratieve lasten sterk verlaagd en de procedure versneld. Bovendien verkrijgen bedrijven van te voren de zekerheid dat zij aan de voorwaarden voldoen.

De bestaande uitzonderingsbepalingen van het BuWav blijven van kracht. Werkgevers kunnen dus gebruik maken van de huidige vrijstellingen, als zij zeker zijn dat zij aan de vrijstellingsregels voldoen. Zij hoeven hun internationale activiteiten dan niet van te voren bij het UWV aanmelden.

Deze regeling bouwt voort op de Pilot Kennisindustrie die per 1 juli 2013 van start is gegaan.[20] Bedrijven die gebruik maken van de pilot zijn onder specifieke voorwaarden vrijgesteld van de tewerkstellingsvergunningsplicht:
– Er moet sprake zijn van levering van goederen door een in Nederland gevestigde onderneming;
– het moet gaan om het controleren, certificeren of onderzoeken voorafgaand aan de levering door een buitenlandse werknemer in dienst van de afnemer; of
– er wordt specifieke kennis of ervaring aan de buitenlandse werknemer in dienst van de afnemer doorgegeven om met de goederen te kunnen werken.

Alleen bedrijven die een jaarlijkse omzet van 50 miljoen euro hebben en waarbij het project minimaal vijf miljoen euro waarde omvat, komen voor de pilot in aanmerking.
Deze pilot is in het najaar van 2014 geëvalueerd.[21] Uit deze evaluatie bleek dat bedrijven positief zijn over de pilot en dat de verlichting van administratieve lasten en de snelle doorlooptijden als grootste voordelen naar

---

[20] Wet arbeid vreemdelingen, Arbeidsomstandighedenwet, Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, Arbeidstijdenwet, Wet minimumloon en minimum vakantietoeslag.
[21] Evaluatie Pilot Kennisindustrie, Regioplan oktober 2014.

voren komen. Daarnaast werden ook verbeterpunten genoemd, zoals verlaging van het omzetcriterium, verduidelijking van de definitie van «goederen» en «in dienst zijn van», uitbreiding naar eigen personeel (intra-corporate transferees) en uitbreiding van de duur van de vrijstelling. In de nieuwe regeling wordt met deze punten rekening gehouden.

Loonelementen die, zoals gevraagd door de Stichting van de Arbeid, naar de mening van het kabinet al dan niet tot de «harde kern» van de arbeidsvoorwaarden behoren als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de detacheringsrichtlijn.

a) Opname van functie-indeling en bijbehorend cao-loon

Het Hof heeft aangegeven in de zaak Sähköalojen ammattiliitto ry dat berekening van het minimumloon mag worden gebaseerd op de indeling van werknemers in loongroepen, zoals die in de toepasselijke cao's is overeengekomen. Criteria voor de indeling in loongroepen kunnen bijvoorbeeld de kwalificatie, opleiding en ervaring en/of de aard van de werkzaamheden zijn. De berekening en indeling moeten transparant en toegankelijk (in de cao) zijn vastgelegd.

b) Brutoloon voor normale arbeidstijd van voltijdswerkende werknemers inclusief initiële loonsverhogingen en periodieken

Op grond van de redenering van het Hof in de zaak Sähköalojen ammattiliitto ry – in de nationale wetgeving kan iets tot het minimumloon worden gerekend wanneer de looncomponent voor alle werknemers geldt –, stelt het kabinet zich op het standpunt dat initiële loonsverhogingen en periodieken tot de «harde kern» van de arbeidsvoorwaarden behoren.

c) Arbeidsduurverkorting

De toepasselijkheid moet blijken uit de voor gedetacheerde werknemers van toepassing zijnde algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen en moeten gelden voor vergelijkbare nationale werknemers. Is dit het geval, dan kan het tot de «harde kern» worden gerekend.

d) Alle bindend voorgeschreven toeslagen zoals overwerk, verschoven uren, onregelmatigheidstoeslag, ploegentoeslag en (on)belaste (kosten-)vergoedingen

Uit de detacheringsrichtlijn en de jurisprudentie blijkt dat onkostenvergoedingen die verband houden met daadwerkelijk gemaakte kosten voor de terbeschikkingstelling zoals reiskosten, verblijfskosten en kosten voor voeding niet tot het minimumloon kunnen worden gerekend.
Overige toeslagen en vergoedingen die verband houden met de terbeschikkingstelling kunnen juist wel tot de «harde kern» worden gerekend. Daartoe rekent het kabinet ook de eindejaarsuitkering.

e) Vakantietoeslag

De vakantietoeslag (het aantal betaalde vakantiedagen waarop een werknemer recht heeft in de detacheringsperiode) moet tot de harde kern worden gerekend. Uit de zaak Sähköalojen ammattiliitto ry blijkt dat dit vakantiegeld een intrinsiek deel van beloning vormt die de werknemer ontvangt in ruil voor de verrichte diensten.

f) Loondoorbetaling bij ziekte

De regels rond loondoorbetaling bij ziekte worden beheerst door de coördinatieverordening voor de sociale zekerheid. De werknemer heeft bij ziekte recht op ziekengeld op grond van de socialezekerheidswetgeving van de uitzendende staat. Loondoorbetaling bij ziekte kan daarom niet tot de harde kern van de arbeidsvoorwaarden worden gerekend.